



TITLE:

中国における基礎行政組織の再編： 郷鎮政府を中心に

AUTHOR(S):

李, 海波

CITATION:

李, 海波. 中国における基礎行政組織の再編：郷鎮政府を中心に. 資本と地域 2005, 2: 1-22

ISSUE DATE:

2005-10

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/66143>

RIGHT:

<論文Ⅰ>

中国における基礎行政組織の再編
－郷鎮政府を中心に－

李海波

はじめに

周知のように、中国は1978年以降改革開放政策をとり、急激な経済発展を遂げた。しかし、その反面として、地域間格差の拡大や環境問題などといった問題が深刻化している。その中でも特に、農村と都市の二元的社会構造のもとで、農民所得の増加、農村地域の安定、農業の持続的発展といった「三農問題」が、1990年代の終わりごろから国政上の重大問題として大いに取り上げられるようになった。三農問題の解決なしには、中国にとって持続的な経済発展がありえないばかりでなく、社会の安定さえ脅かすことになりかねないとの懸念が、学者だけでなく中央政府においても認識されるようになってきたのである。

しかし、三農問題は非常に複雑であり、一朝一夕で解決できる問題ではなく、当面の課題は日々深刻化している農民負担を軽減することであるという認識から、2004年の第10回全国人民代表大会第2次会議の「政府工作報告」において、中央政府は農民負担の軽減に取り込む姿勢を示した。具体的には、2001年に実験的に実施された「農村税制改革」をさらにおし進めるとともに、毎年1%ずつ農業税を引き下げ、5年以内にゼロにする方針を打ち出した。さらに、この報告の中では、農村行政機構改革についても言及されており、「税制改革は、農村行政機構改革とセットで行うべきである」と述べられていた。しかし、こうした農村行政機構改革については、2000年以後特に「税制改革」が実行された後、民政部、国務院などからすでに提示されていた。それらは主に農村部の基礎行政組織の人員削減などに焦点を当てていたが、具体的なやり方として「条件適合的なところにおいて、郷鎮合併を通じて行政範囲の調整を行うべきである」と提唱していた。こうした中央政府の動きに対応して、全国各地で郷鎮の再編が行われ、1999年から2002年の3年間に全国の郷鎮数は4万4,000余から3万9,000へと1割も減少した。このような農村基礎行政組織の再編に対しては、郷鎮行政機構の肥大化を改め、行政費用の削減などにより日々深刻化する郷鎮債務問題を解決する

一手段として進めるべきだとの見解もあれば²、都市化に向けた大切な一歩だと捉える意見もある³。さらに最近になると、郷鎮の存在価値そのものを問う議論までなされるようになった⁴。

郷鎮は中国農村部における国家の基礎行政機構である以上、その確立と変動は国家の農村統治や政策設定と緊密に関わっているのはいうまでもない。特に中国のような巨大な農民国家にとっては、農村の発展と安定は国家存立の基盤であるといえる。このため、従来から農村についての研究において、政治、経済、社会などさまざまな側面から膨大な成果が蓄積されている。

農村の政治・行政に関しては、福島正夫が人民民主政権の建設をめぐる、建国前後の政策と形成過程を分析している⁵。また、福島裕は集団化から人民公社への移行過程や人民公社の仕組みと統治実態についての詳細な研究を行った⁶。さらに、嚴善平は人民公社が解体して郷・鎮へ復帰した後の農村集団経済組織の建設について、経済的な角度から経済組織と郷鎮行政組織の関係を明らかにした⁷。張玉林は、1990年代後半に入ってから、都市と農村の二元的社会構造の下で、郷鎮政府が代表する国家権力と農民との間に、様々な問題が生じていることを分析した⁸。また、中国国内では郷鎮の行政や財政に関する研究が盛んに行われており、特に最近では、農村基礎行政機構のあり方についての議論が活発になっている⁹。

さらに、郷鎮の再編について都市化推進の角度から捉える研究が中国国内の学者を中心に行われているが、日本語文献でも季増民が江蘇省南部の都市化動向を分析しており、そこでは郷鎮合併の動きについても検討されている¹⁰。

しかし、これらの従来の研究においては、真正面から郷鎮の行政範囲、つまり郷鎮規模の変動について扱ったものは少なく、郷鎮の数量的な変化とその背景について国の政策転換と結びつけて考察する本格的な研究は存在しない。特に、2000年前後の大規模な郷鎮再編成についての研究は皆無の状態である。

本稿は、既存の研究成果を踏まえながら、農村における国家統治システムの末端単位である郷鎮

が、いかなる経緯でその行政範囲と規模を変えてきたのかを概観し、郷鎮行政機構と農民負担の問題および都市化の関係について分析する。とりわけ改革するにあたりなぜ合併が行われるのか、また改革がどのような成果を収めてきたのかに注目して分析することにしたい。

かつて、日本においても町村合併により農村部における基礎行政組織の再編が行われた経緯がある。島恭彦の研究によれば、当時の町村合併には「都市型合併」と「農村型合併」という2つの類型があったとされる¹⁾。ここで島の研究を要約し、日本の経験をみておくことにしたい。

島は2つの側面から明治と昭和の町村合併を分析した。第1に、町村は国家の行政機構、特に農村支配機構であるという観点から、国家の末端機構の再編成としての性格について考察した。そして第2に、資本主義経済の発展に基づく地方自治の展開という角度から考察した。その際に島は、町村合併を画一的・全国的な町村合併と個々の町村間の協議で行われる自生的個別的な町村合併とを区別している。そして自生的合併を、①都市周辺の農村が都市化して都市に編入される形態と、②町村が互いに対等の立場で合併する形態との2つに分けて把握している。島は、①を都市型合併、②を農村型合併と呼んだ。島によれば、都市型合併は、大都市の発展、都市周辺農村の都市化、人口の都市集中、さらに都心部から周辺への人口逆流などといった資本主義経済の発達による必然的傾向であるとしている。さらにこうした傾向は、農村的な社会関係の急速な解体を伴うとしている。他方で、農村型合併は、経済的な諸関係の発展から必然的に生起するというよりも、農村の行財政上の必要から促進されるものとされる。具体的には、町村の財政が膨張し、義務教育をはじめとする委任事務が激増して財政危機に陥り、その危機を打開するために町村合併を進めて財政問題を解決しなければならなかったのだとしている。

こうした島の合併のパターンについての整理は、現在中国で進行中の郷鎮合併を見るうえでも重要なヒントを与えてくれる。つまり、財政問題の解決を図るための農村型合併と都市化に伴う都市型合併とを区別する島の視点は、中国の合併を見るうえでも有効であるといえる。したがって、本稿では島の分析視角を援用しながら分析を展開していきたい。

本稿は以下のような構成をとる。第1章では、まず、中国の行政システムにおける郷鎮の位置を明らかにする。その際、合併を考えるうえで、国

が行政単位の調整のために合併を行うのか、それとも地域住民の意思で自主的に行うのかでは意味合いが異なるため、中国における郷鎮という組織はいかなる性格のものなのかを詳述することにしたい。第2章では、建国から現在にかけての中国農村における郷鎮の変遷を概観し、特に郷鎮数が建国当初の28万余りから現在の4万弱に至るまで、いかなるプロセスを経て減少してきたのかを検討したい。その際、数量的な変化とその政治経済的背景との関連を明示することに努める。第3章では、1999年から2002年にかけての大規模合併を、農民負担軽減と都市化推進という二つの側面から分析する。まず、農民負担と郷鎮の関係について検討し、郷鎮行政改革がなぜ必要なのか、そして合併による改革には期待された効果があったのかに注目して分析を行う。次に、都市化と郷鎮合併との関連を明らかにするために、大規模に合併が行われた浙江省の嘉興市および桐郷市をフィールドとする筆者の現地聞き取り調査の結果をもとに分析を行う。そして最後に、中国で現在行われている郷鎮合併の性格とその限界を総括して締めくくことにしたい。

第1章 郷鎮政府の組織構造と実態

第1節 郷鎮の中国地方行政システムにおける位置

中国の地方政府は、省・直轄市級、省の下の地区級、地区級の下の県級および県の下の郷鎮級の4層からなる(図1を参照)。このうち注意しなければならないのは地区級であるが、これは地級市である場合だけ地方政府としての機能を有しており、地区そのものは省の出先機構であるに過ぎない。また、都市部の市街地化が進んでいるところを街道という。これは県級市または直轄市、そして地級市の市轄区の出先機関であり、独立した行政組織ではない。

さらに地級市の下には、市轄区のほかに県級市と県がおかれている。一例として本稿で取り上げる嘉興市の場合、その下に海塩県、嘉善県、平湖市、桐郷市、湖州市の2県と3つの県級市がある。県級市と県の区別は後述する郷鎮のそれと同じであり、主に非農業人口の比率とGDPに占める第2、第3次産業の割合が設置基準となっている。

また、農村部の郷鎮の下には、村があるのが一般的だが、これは村民委員会という自治組織を持っており、地方組織法では村は自治体と定義され

ている。村は計画出産と治安などの面において一定の行政上の役割を果たしている。

このように郷級政府すなわち郷鎮は、中国農村部における基礎行政組織である¹²。郷鎮は国家行政システムの最末端であると同時に、国家権力の代表者として億単位の農家と農民に向き合う最前線の立場にもある。この性格は後段にみるように、国家権力と農民の間に矛盾が生じたときに、その焦点が郷鎮自身に向けられる原因となる。

第2節 郷鎮の相違と設置基準

郷と鎮は行政レベルにおいてまったく同格であるが、郷は農業を中心産業としているのに対し、鎮ではある程度の商工業が発達しており、町に近い景観を呈している。この点をより具体的に見ておこう。

表 1 は、1996 年時点の浙江省郷鎮における生産・生活インフラの分布を示したものである。当時、同省には郷が 867 に対し、鎮は 897 あり、その差は 30 しかなかった。しかし、鎮がほとんどの項目で郷の倍あるいは倍以上の割合を示していることがわかる。特に生産用電気使用量においては鎮のほうが圧倒的多く、鎮に工業が集中していることがうかがえる。また、映画館、図書館、学校などの文化施設の存在も鎮において比重が高く、郷と比べればその都市的、近代的な姿が容易に想像できるだろう。

鎮の設置基準は、建国から現在まで何度も変更されたが、現在実施されているものを簡単にまとめると、「鎮の設置は県政府の所在地か、または人口が2万人以上でそのうち非農業人口が10%以上、もしくは人口は2万人以下だが非農業人口が

图1 中国地方行政构造

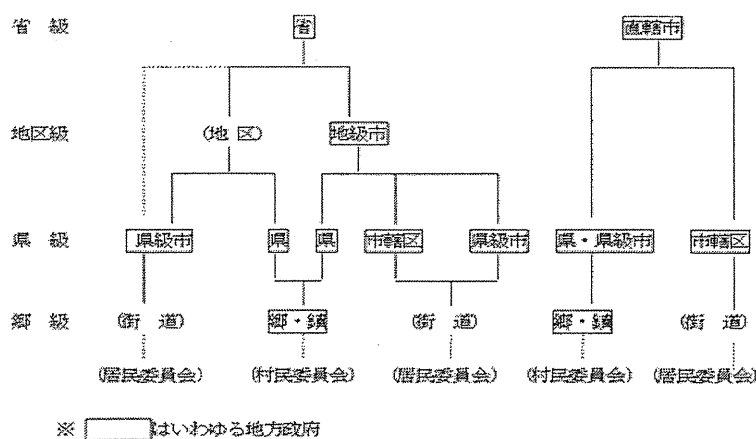


表1 1996年時点における浙江省の郷鎮基本状況（郷867鎮897）

(単位：個、台、キロメートル、万キロワット)

	郷	鎮	合計	鎮／郷
水ステーション	507	1,135	1,642	2.2
バスステーション	233	764	997	3.3
汽車駅	18	66	84	3.7
港湾	302	601	903	2.0
郵便局	699	1,310	2,009	1.9
電話	193,243	1,170,117	1,363,360	6.1
発電所	739	855	1,594	1.2
道路	14,241	20,810	35,051	1.5
生産用電気	251,894	1,083,049	1,334,943	4.3
文化ステーション	787	912	1,699	1.2
図書館	140	389	529	2.8
映画館	228	717	945	3.1
小学校	2,456	4,780	7,236	1.9
中学校	849	1,775	2,624	2.1
幼稚園	482	1,195	1,677	2.5
病院	1,059	1,867	2,926	1.8
体育館	36	114	150	3.2
ラジオステーション	875	991	1,866	1.1

出所：『浙江省第1次農村普察資料汇编』中国統計出版社1999年、1405-1410頁より作成。

2,000人以上であること」などが条件である¹³。鎮の建設は中国特有の都市化過程¹⁴を進める意味で国から重要視されており、地方においても都市化率の高まりは地方官僚のひとつの業績評価の基準にもなっているため、定められた鎮の設置基準を守らずに無理矢理に鎮を作り出すケースも頻繁に見られる。こうしたことによる問題も多数発生しており、それがむしろ都市化の障害になっている。この点については第3章で詳しく検討したい。

第3節 郷鎮は地方自治体であるのか

前述したように、郷鎮は国家統治の最末端機関として、上級機関とさまざまな関連を持っている。しかし他方で、郷鎮は地方政府である以上、その地域の住民とどういう関係にあるのかが問題となってくる。つまり、郷鎮は単なる国家行政単位なのか、それとも地域住民の自治組織なのかは、郷鎮を理解する上で非常に重要な問題である。地方自治体なのかどうかの判断基準は、一般的には主に選挙制度と財政の自立性にあるといわれている¹⁵。そこで以下では、この2つの指標を使って中国の地方行政機関である郷鎮について検討してみたい。

① 選挙制度

憲法と地方組織法によると、「農村基礎政権」は、郷・鎮人民代表大会と郷・鎮人民政府からなる。人民代表大会は国家権力機関であり、人民政府は国家行政機関である。

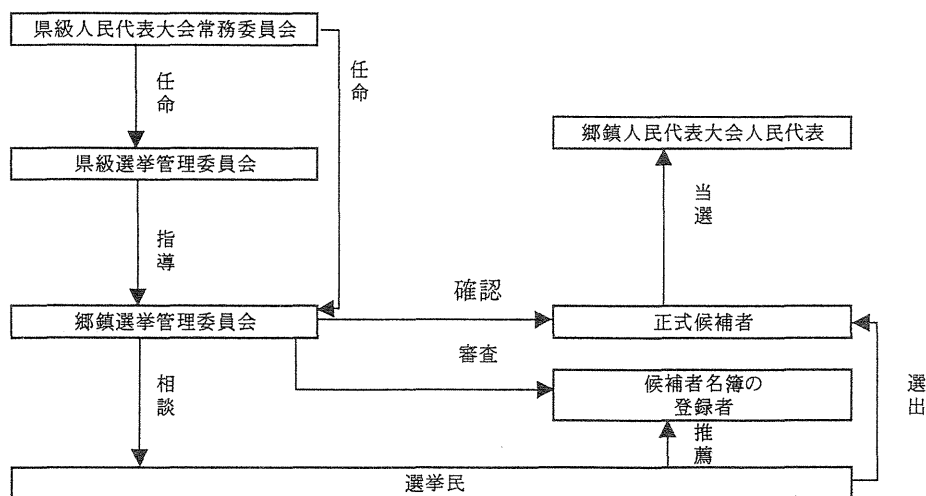
また地方組織法によれば、郷人民政府は、郷人民代表大会の執行機関として郷人民代表大会の決議を執行する機関ということになっている。これ

らの法律をみる限りでは、郷鎮住民によって直接選出される人民代表大会は地元の利益の代弁者であるように見える。しかし、以下に見るように運営の実態は、法律の定めるところとは遠く離れているようである。

図2は、郷鎮選挙の流れを示している。この中で郷鎮選挙の中心となっているのは、郷鎮選挙管理委員会である。この委員会が候補者のリストを作り、これを選挙民に提示して、支持するように「相談」という形で指導する。もっとも、選挙委員会によって選ばれた候補者とは別に、選挙民が独自に候補者を推薦する権利もある。この場合、両方の候補者が候補者名簿に登録され、郷鎮選挙管理委員会で資格審査を受けることになる。そして最終的には、選挙管理委員会の承認を得た者のみが正式候補者と認められる仕組みである。選挙民はこの正式候補者にしか投票できず、結局のところ、当選する人民代表は郷鎮選挙管理委員会が選別した候補者以外にはありえないこととなる。

ところで、郷鎮選挙管理委員会は上部組織である県級人民代表大会常務委員会の任命を受けてつくられており、上級組織とは強い従属関係にあると思われる。中国ではこの郷鎮選挙を直接選挙と呼んでいるが、現実には、選挙民が投票するという形式上では直接選挙の形をとっているものの、住民が自らの意志で立候補あるいは代表を選出するまでには到っていない。また、人民代表大会は年に一度だけ、しかも通常3日間という非常に短い期間に行われるだけであり、一年間の出来事と職務を審査し議論するには無理がある。しかも上級の各人民代表大会とは違って、郷鎮レベルでは常設機構がなく、人民代表大会主席がその業務代

図2 郷鎮人民代表大会選挙の流れ



出所:『全国人民代表大会及び地方各級人民代表大会選挙法』を参考に作成

行と位置づけられており、この主席の大半を党の書記が兼任しているため¹⁶、選挙民の声を反映できているとは考えにくい。以上のことから、郷鎮選挙は地方自治体の真の意味の選挙とはいえず、地方自治の目標からはなおほど遠いものであるといえる。

② 財政自立性

（1） 地方政府の徴税権と地方債の発行権

中国では、地方政府には独自の税制や税率などに関する決定や変更を行う権限がなく、財政赤字が出た場合は国からの財政移転によって補填される。また、1994年に制定された『中華人民共和国予算法』の第28条では、「地方の各級予算は、歳入に応じた歳出決定、収支バランスを保つという原則に従って編成し、赤字は計上しない。また、法令と国务院に別段の定めがある場合を除いて、地方政府は地方債権を発行してはならない」と定められている。

（2） 徴税部門の非独立性

1985年4月に郷鎮財政管理試行弁法が出され、郷鎮が1つの独立した財政単位として成立した。すでに見たように、郷鎮とその上級組織の県政府の間は縦割り指導の「条々関係」が非常に強い。郷鎮財政部門に限って言えば、郷鎮の財務所と税務所は名目上は県人民政府の主管部門と郷鎮地方政府との「二重指導」を受けるが、実際には、多くの郷鎮財政所と税務所の日常業務、人事異動、給与関係、機構の設置・廃止などは、県の主管部門にコントロールされている。また郷鎮の多くは、現在のところ郷鎮国庫が整備されていないため、収納に関する十分な権限を持っておらず、郷鎮の収入は全て県級財政に入れられ、支出は県財政から受けているところも多い。したがって、郷鎮政府の財政上の権限はごく限られたものに過ぎない

¹⁷。

（3） 歳入と歳出からみる郷鎮財政

表2からわかるように、教育事業費などいわゆる「鋼性支出」¹⁸、すなわち地域の実情に関係なく支出される義務的経費の項目が、郷級政府の歳出全体の7割近くを占めている。ただしこれは全国の平均値であり、地域によって多少のずれがあると考えられるが、天津市、江蘇省、河南省など個別の地域についての調査でも同様の現象が確認できる¹⁹。

（4） 財権と事権の不釣り合い

また、1994年の分税制以後、中央政府と省レベルの財源が一応区別されたが、省以下の各級地方政府の間での税源の分配は必ずしもはっきりしていない。そのため、より多くの財源を求める争いがしばしば起こっている。とくに、郷レベルになると交渉力が乏しいため、非常に不利な立場になりやすいとされている²⁰。さらに、財源が上級政府に吸い上げられたにもかかわらず、職務範囲は少しも減少しておらず、これも郷鎮財政を圧迫する原因となっている。

以上のように郷鎮財政は、地方自治体が本来持つべき自立性に乏しい。それどころか、中国各級レベル地方政府の中でも、最も不完全な財政であるとしばしば指摘されているのである²¹。

③ 郷鎮政府の構造と問題点

ここまで郷鎮は先進国で見られるような地方自治体ではなく、国の統治システムの一単位に過ぎないことをみてきた。中国の垂直的な行政構造の問題点が郷鎮のレベルにも強く反映されており、また国の統治システムの最末端であることもあって、郷鎮は特有な性格を有すると考えられる。これらについては先行研究が数多く存在する²²。それらをまとめると以下ようになる。

表2 1998年省、市、県、郷四級地方政府の財政支出構造

（単位：万元）

地方政府区分	教育事業費 ①	行政事業 単位定年 人員年金 ②	行政管理費 ③	合計A ①+②+③	総予算 B	比率 A/B
省級	1,747,266	33,820	632,890	2,413,976	20,263,117	12%
地市级	3,017,964	857,008	2,256,023	6,130,995	26,018,231	24%
県市级	3,303,036	995,515	2,728,396	7,026,947	21,535,795	33%
郷級	4,079,528	511,379	1,452,257	6,043,164	8,908,645	68%

出所：『中国財政年鑑』1999年より作成。

① 郷鎮政府の仕組み

郷鎮の仕組みについては、地方によって名称や人員の配置などで異なる点があるが、大きなカテゴリーとしては次の4つがある。

I 党委員会：書記、副書記〔弁公室主任を兼任〕、秘書、組織委員、宣伝委員、紀律検査委員、婦女主任、团委書記、武装部長、鎮長兼副書記、副鎮長など。いわゆる正式な国家幹部である。

II 政府：鎮長、副鎮長、民政、司法、統計、保険、文化教育、計画出産、財政、经济管理ステーションなど、定員内の幹部と契約幹部と鎮招聘幹部からなる。

III 人民代表大会：郷鎮のレベルでは、人民代表大会の常設機関は設けられていない。人民代表大会の常務主席はほとんど郷鎮の党書記と郷長が兼任することとなっている。

IV いわゆる「七站八所」：これらの機構は、それぞれ上級政府部門が郷・鎮におく派出機構であり、その人事権、給与、業務内容などは全て上級部門の管理下におかれる。郷鎮政府はこれらの機構に直接的な管理権をもっておらず、いわゆる「見えるが、管理できない」状態である。これは後でみる行政人員膨張の要因であるので、ここで立ち入って検討したい。

表3の内容は、筆者の聞き取り調査によるものである。調査場所は桐郷市のW鎮である。当鎮は2001年の合併で街道になった。また表に示しているのは上級出先部門の全てではないが、これらの部門と郷鎮との関係を分析するには支障がないと思われる。

本表に示されるように、これらの部門は人事権、人員の給与、職務の実行などすべて上級部門の管轄下にあり、郷鎮政府という横からのかわりがない。また、「権力下放」という行政改革が行われたが、これは農機ステーションなどの一般公衆サービス分野だけにとどまっており、税務所、工商管理所、信用合作社などのような費用徴収のできる「実権部門」はなお垂直的な管理構造のままである。

郷鎮幹部の職務内容は、必ずしもその肩書きのとおりであるとは限らない。例えば、農繁期やまた上からの任務があるときには、全ての幹部と職員は中心任務に取り組まなければならない。ここでいう中心任務とは、一言で言うと「催糧要款、弁学引産」である。つまり、農家に政府への食糧売り渡しを催促したり、税金やさまざまな負担金を農家から徴収したり、また、農村教育と計画出産の業務を遂行することである。その中では、農村教育はある程度その地域にとっての公共事業といえるが、他の任務はほとんど上からの指令であり国家のために実施されるものである²³。この中心任務以外には、国あるいは上級政府からの各種キャンペーンの実行など、あまり農家の要求や地域の利益とはならないことをやっているといえる。こうしたことを完遂するために郷鎮は、書記、郷長、人大主席の「三位一体」の協力体制をとっている²⁴。

表3 W鎮における桐郷市の出先機関

各部門	人数	業務関係	人事権	給与	その他
食糧ステーション	5	市食糧局	同左	同左	
病院	17	政府・市衛生局	同左	同左	鎮招聘4人鎮から給料を支給される
公安派出所	8	市公安局	同左	同左	
信用合作社	5	市農業銀行	同左	同左	
工商管理所	6	市工商局	同左	同左	
税務署	7	市税務局	同左	同左	鎮招聘2人
水管理ステーション	4	市水利局	同左	同左	
シルク公司	11	市シルク公司	同左	同左	
農業服務センター	10	市農林局	同左	同左	独立採算
土地管理所	2	国土資源局	同左	同左	
郵便所	3	郵便局	同左	同左	
供銷社	7	市供銷社	同左	同左	
学校	170	市教育局	同左	同左	民弁教師50人*

資料：2004年8月16日W鎮元副鎮長へのインタビュー。

注：これらの部門はW鎮における合併される前の主要出先機関である。

*：民弁教師とは県の労働局に登録しておらず、郷鎮と契約を結ぶ教師のこと。

② 構造的問題点

(1) 「党政一体化」

人民公社以来の党書記優位の党政一体化の構造はいまも基本的には変わっていない²⁵。郷鎮レベルの重要な問題についての決定は、「党政聯席會議」によるものとされている。決定を行う党委員会の拡大会議は、党書記を始めとする党委員会委員、正・副郷長、人民代表大会主席団常務主席のほか、副郷長級の幹部が出席して、月に1回程度開催され、上級部門から与えられる任務の遂行や経済建設、人事、治安など広範囲にわたる重要な問題が議論され決定される。郷鎮レベルでは、この党の会議が最高の意思決定機関ということになる。郷鎮政府はただ、この会議での決定や協議に基づいて行政を執行するだけである。

(2) 「条塊関係」

郷鎮レベルの統治の核心は、党政一体化の構造にある。しかし、郷鎮の政権機構はまた県の強力な統制下に置かれている。県－郷関係を意味する「条」というのは、主として県政府の行政諸部門と事業部門が、郷鎮に設置している出先機関に対してもっているタテ割りの職務権限のことである。これと「塊」すなわち郷鎮政府が有している管轄区域内の横断的な権限との関係が、いわゆる「条塊」関係として論じられている。

(3) 「政企関係」

政経分離後の郷鎮の集団経済組織は、その多くが解体されてしまった。郷鎮レベルで集団企業を有するのは一部の先進地域に限られており、大半の郷鎮がいわゆる経済主体を欠くことになった。集団経済組織解体後、外郭のみが郷鎮人民政府機構内の1部門として残された。しかし、郷鎮企業を有する郷鎮では、「官弁企業」といわれるように政企不分の現象が広く見られる。政府機構から分離して設置されている場合でも、郷鎮企業などの責任者は郷長や郷政府の主要な幹部が兼任することが多い。政府と企業との関係については、多くの場合、政府が企業に取って代わって人事権の行使、投資、労働者の賃金や福祉に関する決定、原材料の調達、製品販売などまで行っているといわれている²⁶。

(4) 圧力型体制

県委と県政府は、それぞれ郷鎮書記と郷鎮長との間で「責任状」(契約)を締結する。それには、与えられた任務とその完成の度合いに応じた賞罰規定が定められている。これが県・郷間の第1レベルの政治請負制である。その下では、郷鎮指導者は所属部門の責任者とも契約を締結し、さらに、所属部門の責任者は部門工作人員と請負契約を結ぶ。ところによっては、第2、第3レベルの請負制は、請負者は主管部門に一定の保証金を払い、任務が未達成の場合は、保証金が罰金として没収されると定められている²⁷。つまり、昇進どころか、任務を達成しなければ、個人の利益にも支障が出るほど強く上級部門に支配される体制である。

この章を通じて、郷鎮は行財政の面で地方自治体的な組織ではなく、国家統治システムの単なる1単位であることを見てきた。また、中国共産党の一元的支配による党と行政の癒着や、かつての国有企業に対する支配と同じような郷鎮による郷鎮企業への関与、「民主集中制」による縦割り行政と「条塊関係」問題などといった中国各級地方行政でよく見られる現象が、郷鎮レベルにも反映されている。さらに、財政面で見られるように、郷鎮は行政の最末端であるため上から圧迫されやすい立場にある。しかし、郷鎮は国家権力を代表する基礎行政組織であり、直接農民と向かい合う存在でもある。特に中国のような農民国家においては、農村の安定は最優先の課題とされる。郷鎮に対する中央の政策も、その時の政治や経済と大きく関わると思われる。

第2章 農村部行政機構の数量的変動

農村部における末端行政機構の変遷は、3つの段階に分けることができる。つまり1950年から1958年4月までの郷村制、1958年から1982年までの人民公社制、1983年から現在までの郷鎮制の各段階である。各段階において、特に体制転換の境目には郷鎮数の数量が大きく変動してきた。そこで本

表4 建国後から人民公社期までの郷・人民公社数の推移

年次	1949年から1958年4月までの郷（行政村）				人民公社期			
	1952	1954	1956	1958.4	1958	1962	1978	1981
郷、人民公社	284,626	220,466	218,970	117,081	23,630	74,771	52,781	54,371

資料：1952年の数字は沈延生「中国乡制的回顧与展望」、1954年から1958年4月までの数字は『人民手冊』、1958年以後は『中国年鑑2002』による。

章では、数量的変化とそれを引き起こした政治経済的要因について分析したい。

第1節 建国後から人民公社期までの動き

建国後から人民公社期までは、さらに3つの時期に分けることができる。すなわち①建国した後の小郷制の時期、②1954年憲法を境とする郷鎮制の時期、③1958年以降の人民公社制の時期である。

① 郷村政権並存期 1950年—1953年

1952年時点における郷村の数は28万余りで、1949年以前の国民党時代の約4万から6倍も増えた²⁸。この急激な増加は、共産党政権がその統治基盤を強化するための1手段として郷村を利用したためであると考えられる。共産党政権以前では、国は末端行政機関である県および自治組織の郷鎮や農村の有識者である「郷紳」を通して、税金を徴収し紛争を処理しており、農民との直接的な関わりを持たなかった。ところが、共産党が政権を握った後は、計画経済と公有制により国家の工業化を推進していくために、農村の底辺にまで及ぶ党組織を作り、末端行政組織を県から郷鎮に移すなど大きな制度改革と方向転換がなされた²⁹。

この時期の特徴は、共産党政権がその統治基盤を土地改革を通じて固めたことである。まず、土地改革の実施に先駆けて、基礎行政組織の改造が行われた。そして、いわゆる建国初期の小郷（行政村）の時期には、土地改革の完了と末端における新政権の基本的な形成という国家的な社会変革プログラムが存在した。新国家は、諸事業を旧来の行政的枠組みを通じておこなうのではなく、また自然の集落単位で行うのでもなく、まったく新しい独自の枠組みで行おうとした。第1に、行政単位については、旧郷を複数地区に分割した新しい小郷〔行政村〕を設定した。第2に、新行政単位の中核部には、旧来の指導層とは対極に位置する貧困層が据えられた³⁰。

こうして国は、旧来の郷を分割していわゆる小郷制を実施するとともに、郷の指導者を新たに抜擢したのである。郷の分割は、土地改革の遂行を容易にするための措置であった。というのは、旧国民党政権時代の郷制は、規模が大きく、土地を均等に分配するという当時の政策目標を実現するには技術的に無理があった。そこで、解放直後の1950年12月には「郷・行政村人民政府組織通則」が公布され、郷政府の多くはこれに基づいて組織された。このときの郷は人口数が1,500—3,000人という規模であった。その後、1951年4月には「人民民主政権建設工作についての指示」が出され、

郷（行政村）の行政範囲は縮小されるべきだとされ、それに応じて、調整が行われた。その結果、1952年時点で郷村数は28万余りにまで増えることとなった³¹。

② 郷政権期 1954—1958年8月

1954に成立した憲法では、郷が基礎政権として法的に確認され、行政村は廃止されることとなった。1955年以後、農業集団化の運動、とくに高級合作社の運動が急速に高まるにつれて、高級合作社の規模は郷の行政範囲を超えるようになった。1955年12月には中央政府が「さらに国家機関簡素化を推進することについて」を公布し、郷の規模拡大に政策を転換させた。そこで、1958年4月時点で郷の数は11万7,000、1956年の約2分の1となり、郷の平均規模はほぼ2倍に拡大した。

③ 人民公社期 1958—1983年

人民公社運動はさらに急激な進展を見せる。1958年8月の政治局会議における「農村において人民公社を建設する問題に関する決議」では、原則として一郷一社となっていたが、その後「一大二公」³²が蔓延したため、1958年8月から12月の4ヶ月間に8万5,045の郷は2万3,630の人民公社に編成替えされた。人民公社の数は、その直前の郷数の4分の1になった。なかには、一社一県という巨大な公社も出現した。しかし、大躍進運動の失敗をきっかけに調整政策が実施されるようになり、人民公社の規模は縮小傾向をたどり、公社以前の規模に近いものとなった。ところがその後になって、人民公社の規模はまた少しずつ拡大しはじめ、人民公社制撤廃直前の1981年において、その数は5万4,371となっていた。

第2節 郷鎮政府復活から今までの動き

1983年から全国的に開始された農村における生産請負制は、それまでの集団化を是正するものであり、それによって人民公社の解体がもたらされた。1983年に「政社分離と郷政府再建に関する通知」が出され、人民公社の代わりに郷鎮制が全国各地に再建され、1985年までに全ての公社が郷鎮に代えられ、その後今日まで続いている。しかし、表5にみるように、現在までの20年間には、大きな体制転換がなかったにもかかわらず、郷鎮の数は減り続け、2002年末時点で1985年の半数以下になってしまう。このことはいったい何を意味するのであろうか。

図3によれば、1985年2月に政社分離、郷政府樹立が一応完了した時点で、郷鎮政府の数は91,138であった。再編直前の公社の数からほぼ倍

表 5 省別の郷鎮数と人口数

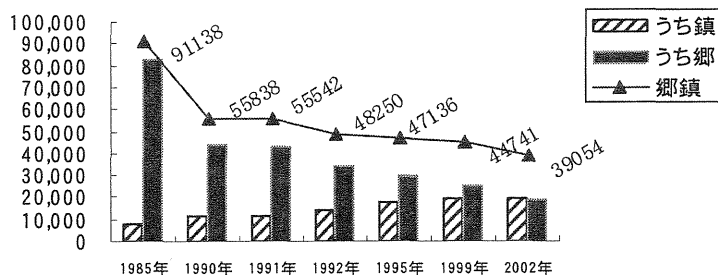
（単位：個、人）

	1985年	1990年	1995年	1999年	2002年	増減率 2002 1990	1999年	2002年
	郷鎮	郷鎮	郷鎮	郷鎮	郷鎮		1郷鎮あたり人口	万人
北京	362	291	276	239	196	0.67	1.52	1.82
天津	221	221	226	221	140	0.63	1.76	2.76
河北	3,674	3,367	3,202	1,973	1,968	0.58	2.70	2.74
山西	1,920	1,930	1,933	1,839	1,189	0.62	1.25	1.96
内モンゴル	1,533	1,535	1,551	1,496	1,154	0.75	0.92	1.19
遼寧	1,211	1,216	1,235	1,619	1,418	1.17	1.43	1.63
吉林	919	929	918	887	788	0.85	1.63	1.83
黒竜江	1,163	1,157	1,159	1,161	909	0.79	1.61	2.08
上海	217	211	208	206	133	0.63	1.81	2.71
江蘇	1,923	1,913	1,982	1,922	1,281	0.67	2.70	4.09
浙江	3,243	3,181	1,841	1,770	1,375	0.43	2.01	2.66
安徽	3,407	3,336	1,854	1,840	1,760	0.53	2.73	2.91
福建	958	966	969	976	928	0.96	2.74	2.91
江西	1,748	1,779	1,820	1,816	1,507	0.85	1.75	2.13
山東	2,680	2,453	2,383	2,362	1,494	0.61	2.98	4.71
河南	2,104	2,127	2,144	2,043	2,019	0.95	3.79	3.92
湖北	4,709	2,065	1,901	1,355	966	0.47	2.93	4.10
湖南	3,379	3,269	2,321	2,350	2,364	0.72	2.28	2.29
広東	20,970	1,651	1,655	1,709	1,527	0.92	3.38	3.97
広西	1,242	1,359	1,362	1,360	1,337	0.98	2.93	3.04
海南	---	304	305	308	200	0.66	1.60	2.54
重慶	---	---	---	1,465	1,223	---	1.67	2.00
四川	8,612	8,550	6,285	5,039	5,052	0.59	1.38	1.37
貴州	3,882	3,870	1,467	1,464	1,457	0.38	2.09	2.19
雲南	13,281	1,576	1,574	1,565	1,419	0.90	2.18	2.46
チベット	2,090	930	934	720	683	0.73	0.30	0.32
陝西	2,617	2,621	2,574	1,963	1,556	0.59	1.40	1.78
甘肅	1,517	1,516	1,532	1,536	1,528	1.01	1.32	1.34
青海	453	430	432	430	392	0.91	0.78	0.87
寧夏	279	288	295	299	293	1.02	1.27	1.37
新疆	824	797	798	808	798	1.00	1.12	1.19
全国	91,138	55,838	47,136	44,741	39,054	0.70	2.06	2.39

出所：『新中国50年農業統計資料』『中国年鑑2002』より作成

注：海南省と重慶市はそれぞれ1987年と1997年に省と直轄市に昇格したので、一部データなし。

図3 郷鎮数の変化



出所：『中国年鑑2002』より作成

増したのであり、これは再編成の基準に由来するものであった。1983年「政社分離と郷政府再建にかんする通知」では、再編は一社一郷を原則とするが、人民公社の規模が過大な場合は縮小してもよいとされたのである。再編は、つぎの3つのパターンに沿って行われたとされている。①一社一郷制。全国の郷数の55.23%を占める。②大区中郷制。1つの人民公社がいくつかの郷に分割されるケースで、全郷数の13.84%を占める。③大区小郷制。生産大隊を郷に編成替えする場合であり、全郷数の32.83%を占める。農村再編過程で、湖北省などは②のパターンを採用し、また、広東省、雲南省は③のパターンを利用したといわれている³³。しか

し、広東省では、1986年に省の方針が変わり、①のパターンに切り替えて郷を設置したため、郷の数は急減する。また雲南省でも同様のことが行われたようである。この2省だけでも、あわせて3万あまりの減少がみられる。湖北省などについては、1985-1990年に大幅の減少が見られるが、これも公社から郷鎮に転換する方法を調整したためと考えられる。ともあれ、これらの例外を除外すれば、郷鎮の数は人民公社期とほぼ一致し、そしてこれ以降は体制変動がなく、政治的に比較的安定した時期といえる。ところが、1990年以降の郷鎮数については、以下の3つの特徴が見てとれる。

- ① 1991-1992年と1999年から現在までの2つの数量上の激動期がある。
- ② 減少率が全国一律ではなく、ばらつきが見られる。
- ③ 鎮の数が郷のそれを上回るようになった。

まず、91年から92年にかけて、全国で7,000あまりの郷鎮が消滅した。減少率では15%にも上る。詳しくみると、これは全国一律に減ったわけではなく、いくつかの省に集中して起きていることがわかる。前掲表5で示したように、減少率の高い省は、浙江省、安徽省、湖南省、四川省、貴州省である。この間の動きについて分析した研究は今のところ見当たらないが、浙江省では鎮の規模が小さく、鎮の周辺の農村部が全て郷に管轄される時期があった。その後、鎮がその周辺の郷と合併する「鎮管村体制」が実施され、鎮の規模が大きくなった経緯がある。したがって、こうしたことから郷鎮数が大きく減ったのではないかと推測できる³⁴。1999年以降の動きについてみると、1999年から2002年にかけての3年間に、全国の郷鎮数はさらに1割強ほど減少し、2002年時点では4万を割っている。この時期の特徴としては、全国の大半の省で郷鎮数が減少傾向にあり、90年代初頭の状況とは対照的である点が指摘できる。

図4 各省の郷鎮数量の変化 (単位: 個)

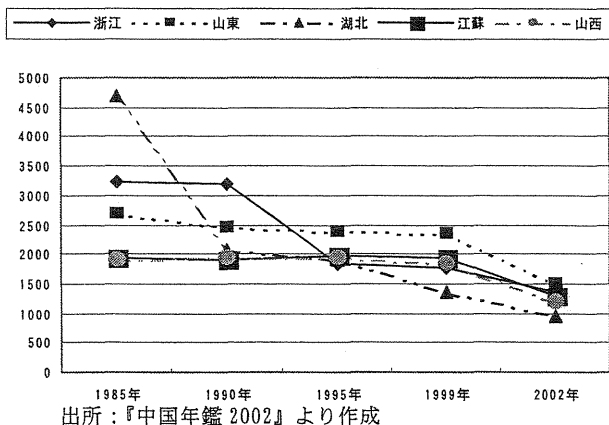


図4から減少率で上位にある省についてみると、1999年までは各省の間の変動にばらつきが見られるが、99年以降は程度の差があるものの、明らかに一斉に減少に向かったことがわかる。これらは沿海部の山東省、江蘇省、浙江省と内陸部の湖北省、山西省に分けられるが、沿海部と内陸部とでは経済的には大きな格差がある。こうした経済格差は郷鎮数減少にも異なった影響を与えており、このことについては次章で2つの合併類型にわけて詳細に検討する。

また、前掲表5の増減率を見れば、1990年の全郷鎮数を100とすると、2002年の郷鎮数は全国で70に減少している。しかし、各省の間にはかなりのばらつきが見られ、全国平均を大きく下回るところもあれば、上回るところもある。しかし、1999年以降の数字をみると、やはり減少した地域が主流であることは明らかである。

さらに、前掲の図3からわかるように、郷と鎮でも相対的な数量的な変化が激しく、1985年時点では、郷の数は鎮のその10倍以上もあったが、その後は年を追うごとに減少していった。これは1984年に国务院が「鎮を設置する基準を調整する方案」を打ち出し、それまでの人口規模と非農業人口の数といった設置基準を緩和したことに起因すると考えられる。2002年に入って、郷の数はとうとう鎮の数に追い越され、鎮がはじめて郷を数の上で上回るようになった点が特徴的である。これは都市化の急激な進展によるものであるが、詳しい分析は第3章に譲りたい。

最後に人口について確認すると、1990年時点では一郷鎮あたりの平均人口数は1万6,000人であった。しかし、2002年になると約2万4,000人となって、7,000人強の増加がみられる。さらに、前述の郷鎮減少率上位の5省についてみると、2002年にはそれぞれ2.7万人、4.7万人、4.1万人、4.1万人、2.0万人となっていて、1999年と比べて大幅に増大したことがわかる。

すでに見たように、建国後から90年代までの時期の変動については、基礎統治機構の創立や集団化のような革命的ともいえる制度上の転換によるものであった。そこで、近年とくに99年以降の新たな調整について、この時期の郷鎮レベルの行政機構の統合あるいは合併の背後にいかなる政策的判断があったのかを明らかにするために、この間の政府政令の流れをみることにしよう。

国务院は2000年7月に「当面の農村経済発展の中に存在するいくつかの主要問題とその対策措置に関する意見」を公表した。その中で人員膨張問題を解決するために、適当な条件のあるところは合併すべきであるとして、合併について初めて正式な場で、発言した。そして、2000年12月には国务院弁工室が「市、県、郷人員編成削減に関する意見」を下達し、各省に人員を削減するよう呼びかけた。さらに2001年2月には民政部が「地方行政機構改革方案」を打ち出し、全国規模で地方行政機構を20%削減する方針を公表した。こうした中央政府の呼びかけに応じて、また農村税制改革の進展に伴って、全国各地で本格的に合併を中心と

する改革が行われた。そして改革が実施済みであったところについては、2001年7月に民政部などの7つの部が「郷鎮区画調整に関する指導的意見」のなかで各地域の郷鎮合併をさらに推し進めるよう呼びかけた。

以上のように、郷鎮行政改革の推進について、中央政府は2000年から2001年にかけて通達や意見を出していた。では、なぜこの時期に、中央政府はこのような政策を講じたのか。そして合併を中心とする改革は、いったい期待された効果を収めることができたのか。次章ではこれらについて検討を進めることにしよう。

第3章 90年代以降の合併の二つのタイプ

1999年から現在もなお進行する合併を中心とした郷鎮行政区画の調整は、農民負担の軽減と都市化の推進という2つの見方でとらえることができる。本章では、農民負担軽減のタイプと都市化推進のタイプの2つに分けて、それぞれの合併の背景、プロセスおよび結果について詳しく考察してみたい。

第1節 農民負担軽減のための合併

①郷鎮行政改革

農民負担の軽減は「三農問題」を解決する最初の一步とみなされているが、中央政府は最近、「三農問題」の解決なしには、これからの中国経済のさらなる発展は不可能であると認識するようになった³⁵。

これまでも中央政府は農民負担を軽減するために、数多くの通達や指令を出してきた。しかし、農民負担は「一進一退」の繰り返しで、いっそう増加する傾向にある³⁶。その結果、中央政府は、農民負担が社会の不安をもたらしかねないと危惧するようになった。ここでいう社会不安とは、近年頻発している農民暴動をさしていると思われる³⁷。それらの事件の背景には、例外なく過度の農民負担問題が存在している。事件勃発の直接的なきっかけは、負担金などを徴収する際に露骨に表された当局側の暴力的行為である。農民負担に関する研究は多く、さまざまな側面から農民負担の実態や原因分析が行われた。その中で農村基礎行政組織の肥大化が農民負担増大の最大要因の1つであることが指摘されており、これは国内外の研究者の共通認識となっている。例えば、嚴善平は「農民負担をもたらした根本的な原因は、計画経済時代の行政システムがそのまま存続し、行政機構の肥大化が進んでいるからである」と述べている³⁸。また沈金虎は、「人件費の膨張は農民負担を増大させた重要な要因であるから、行政機構の統廃合と人員削減を内容とする大胆な行政改革を推進すべきである」と指摘している³⁹。そこで、行政組織の膨張と農民負担との関係について、具体的に見ていくことにしよう。

ここで事例として取り上げるのは、農業部農村経済研究センター所属の鄭有貴の論文に収められた事実である。氏は湖北省の漢川市、広西自治区の五通鎮、吉林省の龍家堡鎮などを調査し、建国後の中国における郷鎮行政組織の変遷と機構膨張

表6 龍家堡鎮の事業機構の設置数および人員配置の推移

	1963年	1986年	1999年
派出所	-	1	5
司法所	-	-	4
財政所	-	-	7
经济管理所	-	11	18
農業ステーション	4	3	18
林業ステーション	-	-	5
畜牧兽医ステーション	5	6	15
農機ステーション	5	5	20
放送ステーション	3	-	2
文化ステーション	1	-	2
計画出産弁	-	1	7
民政弁	-	-	1
水利所	-	3	5
土地管理所	-	-	8
郷建設所	-	-	3
街道弁	-	-	4
企業弁	-	2	5
保険ステーション	-	-	3
合計	19	33	138

出所：鄭有貴「乡镇政权组织和制度变迁的特征、机构膨胀的成因与对策检讨」『中国农村观察』2000年4号、34頁

表7 龍家堡鎮財政供養人員が全鎮人口に占める割合

(単位:人)

	1954年	1957年	1968年	1972年	1978年	1988年
A	103	123	194	347	408	428
B	30,000	32,676	40,488	44,792	48,915	38,524
A/B	1/291	1/265	1/208	1/129	1/119	1/90

A財政供養人数, B 全鎮人口

出所: 同書39頁。

を分析した。同氏が用いた資料は詳細で幅広く、郷鎮の組織変遷を見る上で貴重なものである。

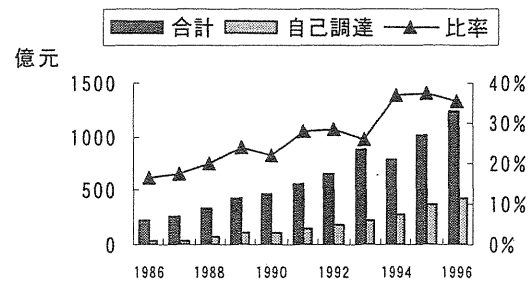
表6にみられるように、機構の膨張は80年代後半から急激に進行した。機構数と人員数は、1986年の8個33人から、1999年の18個138人に増加した。増加率は、それぞれ2.2倍と4.1倍になっている。また、これらの新設部門の90%以上は、市政府が龍家堡鎮における派出機構として設置したものである。これらの機構は、ほぼ全てが費用徴収権限を持っている。なお、注意しなければならないのは、教育関係人員はこれには含まれていないことである。それを含めると、表7のように1998年時点でこの鎮の財政に依存する人数は770人に上り、全人口の54分の1にも達することがわかる。これは龍家堡鎮に限って見られることなく、郷鎮機構と人員配置の肥大化は全国的な現象であると考えられる。

全国の郷鎮行政人員数は、1986年の編成定員数をもとに計算すれば136.2万人であった。しかし、1991年の調査では350万人になっており、定員数より210万人も多い⁴⁰。また、2000年に行われた国家統計局などによる全国1,020の郷鎮に対する調査によれば、一郷鎮当たりの党政機構は平均で16個、その人員は158人で、定員の2-3倍にも及んでいる。郷鎮管轄下の部門では、平均19個、人員は290人余りとなっている。全国の郷鎮数を4万として計算すると、郷鎮級の財政に雇用されている人口は1,800万人となる。しかしながら、中央機構編成委員会のデータでは、2002年末に全国郷鎮の行政編制は115万人で事業編制は841万人、合わせて960万人となっていることから、実際の半分しか把握していないことがわかる⁴¹。したがって、財政当局から見ると900万人の過剰人員が農民からの税金と徴収した費用によって養われているのである。郷鎮役人の給与を1人当たり年間5,000元と計算した場合でも、給与総額は900億元に上り、これは全国郷鎮の歳入総額に匹敵するほどの金額である。しかも、人件費の確保は郷鎮政府にとっては最大の中心責務であるから、あらゆる手段を講じて財源を捻出したとしても、それほど不思議ではないだろう。

実際図5に示したように、1986-96年の10年間

に全国の郷鎮財政収入の中で、予算外収入が占める割合は17%から35%にまで上昇した⁴²。こうした郷鎮政府の自己調達資金は、実態が不透明で法律も不備である。その多くは農民負担金の形で徴収されており、農民負担増最大の原因であると考えられる。

図5 郷鎮の歳入構成の変化



出所: 張忠任『中国の政府間財政関係』、214ページより作成

こうした行政組織と人員の膨張については、先行研究において以下の点が指摘されている。胡家勇は、①経済発展に伴って政府が実際に支配できる資源量が増大、②新たな機構設立が必要とされるが、既存機構は既得権益の維持のために廃止が不可能、③縦割り行政の拡散効果（上級政府が何らかの機構を設置すれば下級政府もそれに応じる形で設置する）などをあげている⁴³。また、鄭有貴は、①党政分離を図ったものの幹部配置の重複による人員膨張、②財税制度つまり郷鎮がある程度資金を支配することができ、過剰人員を養う余裕を持つようになったこと、③中国の人事制度、つまり、一度幹部になったら一生涯幹部であり、減らそうとしても適切な代替ポストがない限り、事実上不可能であることなどを述べている⁴⁴。さらに張玉林は、政府主導の経済成長を背景に、地方政府が経済に関与しないし干渉するために、多くの機構を設置したものと理解できるとする。彼は、政府の人員数や組織の拡大の要因を中国の「官僚優位社会」に帰している⁴⁵。

このほか、国の政令・指令やキャンペーン目標達成などの政策的要因によることも考えられる。例えば、愛国衛生運動となれば滅鼠弁工室を設立し、開発区建設ブームになると開発弁公室が設立されるなど、一時的な雇用が人員膨張にも影響し

ていることも指摘できる。

もっとも、中央政府は、このような基礎行政機構の肥大化とそれによる経費の膨張を放置していたわけではなかった。行政機構改革は80年代中頃から3回ほど行われてきたが、いずれも失敗に終わった。現在まで、スリム化→膨張→再スリム化→再膨張という悪循環から抜け出すことができないのである。そこで、今回合併を行う際には、多くの中国の改革の実務者が「寺を壊し、坊主を追い出す」という表現を使って、改革の断固たる執行の意欲と成功への確信を示した⁴⁶。

では、その目標の達成度はどの程度なのかを見てみよう。まず、1998年から2001年の間に全国郷鎮数はすでに1割以上も減少した。再編は数のうえでは進んでいるといえる。では質的にはどうであろうか。こうした改革は農民の負担をどれだけ軽減できたのだろうか。郷鎮行政改革とそれと前後して全国的に実施された税制改革⁴⁷によって、農民負担の軽減が図られたが、郷鎮の財源としては予算外収入がかなりの割合を占めているだけに、実際には郷鎮の財政状況はさらに悪化し、その運営すらできなくなったところも少なくない。またこれを受けて、国は年に200-300億円の財政補助を支出してこれをカバーする方針であったが、状況はより深刻であったため、税制改革は一時難航した⁴⁸。これも、郷鎮財政が農民負担に強く依存していることを物語っている。

表9 江蘇省3市県合併前後の人員変化 (単位:人)

年次	沐陽県	栗陽市	宝應県
1999年	26,864	19,262	22,908
2000年	28,015	19,954	24,085
2001年	28,919	19,388	23,919
2002年	29,045	19,502	23,919

出所:朱守銀等「农村税费改革试点和乡村管理体制跟踪研究报告」のデータにより作成

また、合併と再編でどれだけの経済効果が上がったかについては、統計上では不明であるが、成功例よりもむしろ失敗例のほうが多いように思われる。そこで、以下でいくつかの事例を挙げて確認することにしたい。まず、農業部「農村税费改革と郷村管理体制改革追跡研究報告」に紹介された表9の事例を見てみよう。この江蘇省の2県1市に関する調査によれば、各県で郷鎮合併と行政機構の簡素化を行ったが⁴⁹、郷鎮財政によって養われる人数はまったく減少せず、むしろ増えたところさえある。

これは、主に改革の進行にあわせた行政人員の削減が進まず、臨時招聘人員と一部の早期退職者が削減されただけで、合併された郷鎮は昔の「×郷政府」から合併した郷鎮の「駐×弁公室」に変

えられたにとどまり、人員も以前のままであるために生じた必然的な結果である。また、行政改革によって削減あるいは合併された部門は、ほとんど牧畜、水産、林業、農業機械、農業技術などのステーションで、県の出先部門についてはほとんど手がつけられなかったか、あるいは巧みに立ち回って、待遇などは変わらないことが多かった。例えば、栗陽市天目鎮では、鎮部門から村に村幹部の36%に相当する27名が天下った。鎮の機構定員数からは外れたが、賃金などは以前通りにもらっているという⁵⁰。

こうしたことについては、阿古智子による内モンゴルと湖北省の京山県に対する調査でも同様のことが見られる⁵¹。氏の調査によると合併と再編成を行っても、郷鎮レベルと県レベルの人員は減少せず、村の幹部など財政によって直接養われていないものが減らされただけであった。

② 郷鎮債務の解消

また、郷鎮合併の推進には、郷鎮行政改革と同時に、もう1つの目的として郷鎮債務の解消があると考えられる。そこで、この点についても分析を進めてみよう。

中国における郷鎮全体の債務金額についての統計はないが、少なく見積もっても2,000億元に上り、全国2,000あまりの県のうち、1,067の県では公務員賃金の支払いが遅延している状態である⁵²。特に農業を主要産業とする中西部の郷鎮では、多くが破産寸前の状態にある。負債の原因には主として2つある。郷鎮企業設立のための負債と、もう1つは給料支払いのための負債である。負債の多い郷鎮では、その債務がさらに深刻化したため、負債のない郷鎮との格差はますます拡大した。こうしたことから、負債の多い郷鎮を豊かな郷鎮に組み入れることで格差をなくそうとすることが、合併目的の1つとして登場する。

合併のやり方は各地によって違うものの、より豊かな郷鎮と貧しい郷鎮とを合併させるのが一般的である。しかし、この種の強引な再編はあまり地域住民の同意を得ていないため、しばしば矛盾を引き起こす原因となっている。例えば、江蘇省興化市ダイ南鎮とコ荘郷の合併を見てみよう。当地の村民によれば、鎮は合併前に「蘇中第一鎮」と呼ばれるほど経済力のある鎮であった。鎮内に数多くの製鋼加工企業があり、税収も潤沢だった。郷は農業を中心としているので、工業がほとんどなく、鎮との格差は半端なものではなかった。実際の所得を見ると、1999年の鎮の農民平均収入は4,133元であったが、2000年に合併したあと、3,808

元と1割も減ってしまった。元々豊かだったダイ南鎮がコ庄郷の債務を返済しなければならず、その結果財政が圧迫され苦しい状況に陥ったのである。また、鎮幹部によれば、合併した後、郷の幹部たちは1人も減らされず、全員鎮の方に移った。鎮の住民は昔、財政のよい時期に郷鎮企業から配当を貰ったり、また財政が豊かであったためにあまり農業税費を支払わなかった。しかし合併以後はそういった優遇が受けられなくなり、それに反発して経費徴収を拒否するケースが多くなっている⁵³。

③合併の際に生じた問題

中国では合併は単なる行政単位の調整であるため、その計画も実行も全て官僚機構によって行われた。そこでは、地域住民の参与と監督がないため、合併を利用した汚職と集団財産の流失が数多く発生することになった。この点について、『郷鎮論壇』の2003年2号には125人からの郷鎮合併についての投書が掲載されており、一地域の声ではあるが、かなりの代表性があると思われるので、それを整理して紹介してみたい。

I 国有資産の流失

当地域の43の郷鎮が合併によって21になった。合併によって消滅した郷鎮の生産設備や公共施設は全て売られてしまった。その一方で新しく指定されたところにまた財政を投入して、もう一度作ることになった。概算しても、各郷鎮は最低でも300-500万元の損失を出した。

II 経済の冷え込み

地域の経済活動が低迷し、投資も少なくなった。以前盛んであった家具業も次々と地域外に転じてしまった。ある鎮の国税所の税収は1年間で20万元の減収となった。

III アクセス費用の増加

郷鎮政府で住宅許可書、結婚証明、生育証などを作ってもらうための交通費がかさみ、距離の遠い人では往復で7、8時間もかかるようになった。

IV 通学

郷鎮合併に伴って学校も合併されるようになり、通学が難しくなっただけでなく、距離的に近い隣の鎮の学校に行こうとすれば通学区を越えるため、余分の金が要求される。

V 財政支出の増大

管轄地域が拡大したため、郷鎮の職員は交通不便なところでは村に用があってもいけず、行っても多額な交通費がかかる。某鎮ではそれだけで財政負担がかえって20万元ほど増えてしまった。

VI 治安の悪化

公安派出所の人数も減ったか、減っていなくても管轄範囲が拡大したため、犯罪に対して瞬時に十分に対応できなくなった。

VII 債務返済の問題

合併された郷鎮に貸していた金が、合併されたので法人も変わったなどの口実で返してくれない場合がある。

第2節 もう一つの合併——都市化の推進

合併のもう1つのタイプは、都市化の推進にある。これは、中央政府の文書からだけではなく、各省が合併と行政区画調整を行う際にとった態度からもうかがえる。では、この都市化のための合併は、すでに見た農民負担の軽減のための合併といかなる相違点があるのだろうか。浙江省の事例分析から合併のプロセスと相違点を明らかにしたい。

図6は1999年時点の中国における農民純収入の分布を示したものである。色のもっとも黒い部分は農民一人当たりの純収入が3,500元を超える豊かな地域である。浙江省について見ると、北部および東部が経済的に発展している地域であることがわかる。これらの富裕な地域は、平野部に位置している。一方、色の薄いところについては、南西部では山が多く、経済発展の遅れはこれらの自然条件にも関係があると思われる。郷鎮の負債についての調査で明らかになった当省の負債の多くは、これらの山間地域に集中している。内陸部のような農村部格差を是正するための合併であれば、合併はこれらの地域を対象に行われるはずである。しかし、図7をみると、浙江省で合併が大規模に進められた地域はむしろ経済的に豊かであるところに集中しており、中部の義烏市を除いて山間部についてはまったく手が加えられていないことがわかる。また、浙江省の公式的見解においても合併を都市化の推進手段としてとらえており、農民負担問題と行政機構の簡素化は、二の次とされた。

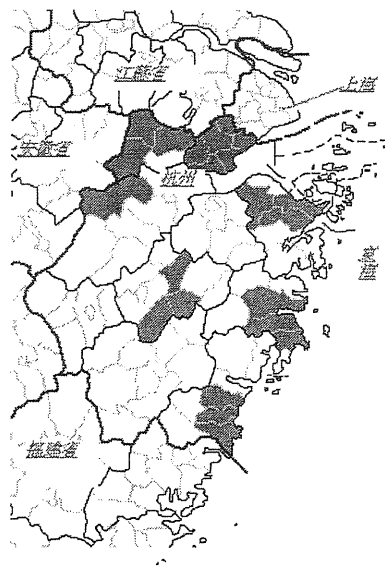
省はなぜこのような政策を採ったのだろうか。浙江省は独自の経済発展を遂げ、1人当たりGDPでは北京、上海、天津という3つの直轄市に次ぐ全国トップクラスの水準である。特に、温州モデルに代表される郷鎮企業が発達しており、付加価値ベースでは1998年時点で全国1位であった。全省の非農業部門が全産業に占める割合は87.3%であり、非農業労働者比率も57.7%に達している。これに対して、当省の都市化率は98年時点でわずか35%でしかない⁵⁴。つまり、多くの企業と非農業労働者はなお農村部に集中しているのが現状で

図6 1999年全国の県別農民純収入の分布



出所：国家統計局ホームページより

図7 浙江省における郷鎮合併の分布



出所：china.rar-RAR(evaluation copy)から作成

ある。同時に、整備された小城镇をはじめ、いわゆる都市化先進地域においても、土地利用上の問題や規模の経済が十分働いていないなどさまざまな問題を抱えている。

無論、これらの問題は浙江省特有の問題ではなく、他の地域でも見られるものである。したがってまず、全国の状況を概観しておこう。周知のように中国は、建国後に重工業化を進め、農村からの資金を工業発展のための資金として捻出した。こうした工業化資金確保をスムーズに行うために、中央政府は厳格な都市－農村二元制度を作り上げた。こうしたことによって、中国の都市化率は、80年代初頭においても、10%にとどまっていた。しかし改革開放後は、農村人口の大都市への流入の防止と郷鎮企業の発達によって、「離土不離郷」が提唱されるようになり、農村における「小城镇建設」ブームがまきおこる。前章の図3で見たように、鎮の数は1985年には7,000にとどまっていたが、その後上昇の一途をたどり、2002年時点ではすでに2万を超え、史上初めて郷のそれを上回るようになった。その結果、中国の都市化率は39%に達したのである。しかし、小城镇の発展には明確な地域差が見られる。

表10からわかるように、鎮の増加は、1982年の人民公社から郷鎮制への転換後に全国的に見られるようになった現象である。これは、1984年に中央政府が鎮を設置する基準を大幅に引き下げたことに起因すると思われる。しかし、地域別に見ると、東部の増加率がもっとも大きく、内陸部へ行くほど鎮の数と分布密度が少なくなることがわかる。これは、農村部都市化の牽引力ともいえる郷鎮企業の分布と完全に一致している。2000年において、東部の鎮密度は全国のその3倍を超えており、計算すれば平均して150平方キロに一つの鎮があることになる。さらに東部の中でも、広東、江蘇、浙江、山東などの省においては鎮の分布密度がさらに大きく、浙江省の場合、平均で101平方キロメートルに一つの鎮があるとされる⁵⁵。しかし、鎮の分布密度の高さと規模の小ささ、さらに経済波及効果の低さがしばしば問題視されている。例えば、農業人口の非農業人口への転換や郷鎮企業の集中立地などは都市化推進の本来の目的であったが、小城镇分布の不合理性によってあまり達成されていない状況にある。

さて、1996年現在の浙江省の鎮数は897であり、そのうち鎮区人口1,000人以下の鎮はほぼ半分の

表10 中国全体における鎮の数量分布密度（単位：個／万平方キロメートル）

経済地域	1953年	1964年	1979年	1982年	1996年	2000年
全国	5.6	3.3	3.0	2.8	18.5	20.6
東部	16.2	8.9	7.4	7.0	61.1	65.5
中部	7.1	3.9	3.9	3.5	19.3	21.5
西部	2.3	1.6	1.4	1.4	8.0	9.5

出所：『中国農村経済』2002年11号、68頁

431を占め、規模がいかに小さいかがうかがえる。また、これらの鎮区にある企業数は26にすぎず、省全体平均の約半分にとどまっている。鎮が小規模であれば、企業を引き付ける魅力も小さいように思われる。実際、省全体の郷鎮企業の81.2%は農村部の村にあり、鎮区に立地しているのはわずかに18.8%である。このような農村への工業立地は土地資源の浪費をもたらしたとも指摘されている⁵⁶。こうしたことから、中国研究者の中で「現在、鎮は郷に見え、郷が鎮に見える」という表現がよく使われている⁵⁷のも、鎮が現代的な都市的要素を欠くことの反映であろう。

こうした問題を解決するために、省政府は合併を進めるにあたり郷を鎮へ転換するとともに、鎮同士を合併させることを行った。これにより、郷の数の減少とともに、鎮の数も減少傾向に向かったと考えられる。しかし、省政府がどのような基準で合併地域を選定したかについては、公式文書では明らかにされていない。そこで、地級市と県との合併プロセスについての筆者の独自調査をもとに、合併の実態を探ることにしたい。

筆者は、大規模な区画調整が行われた嘉興市をフィールドに2004年2月に現地調査を行った。嘉興市は浙江省東北部の地級市であり、その下にはさらに3つの県級市と2つの県がある。嘉興市の合併は1998年にスタートし、市全体の郷鎮数は、1998年のそれぞれ郷67個、鎮73個から、2001年の郷2個、鎮60個にまで激減した。当市での合併は、その開始時期が前節で見た2000年以降の郷鎮統廃合の時期とずれており、この点にも両者の違いがうかがわれる。

市民政局の担当者に取り組みを行ったところ、行政区画の調整は省が出した「4時間交通圏構想」に倣ったものであり、市域内の1時間交通圏の構築が合併のきっかけであったということであった。さらに、「合併は省政府からの要請があったから市がそれを実行したのか。それとも市自ら要望を出したのか」という筆者の質問に対して、「両方ある。わが市の郷鎮密度は省全体においても高いほうだから、省政府からの打診もあった」と答えてくれた。これは市政府の行政区画調整に対する公式な説明でもあった⁵⁸。さらに、嘉興市が管轄する県級市の桐郷市の場合には、嘉興市の「1時間交通圏構想」にならう形で「30分交通圏」を計画しており、郷鎮規模の拡大により都市化を進めることが区画調整の目的とされている。

表12と表13をみると、1998年の合併前の両市の郷鎮密度はそれぞれ百平方キロメートル当りに3.57と4.13であり、平均値の2.5倍以上も高い。合併により1郷鎮当りの土地面積と人口数は合併前の2倍になり、確実に規模は拡大した。郷鎮別に見ると、郷の数は合併前の67から合併後の2に激減し、さらに鎮の数もある程度減少したのが印象的である。ここから以前のように都市化を進めるといっても安易に郷を鎮に変えるというだけでなく、「1時間交通圏」を前提に鎮の範囲や立地条件もある程度考慮に入れて区画調整が行われたといえる。

実際、桐郷市民政局の担当者に取り組みを行ったところ、「自然条件によるところが大きい。桐郷市が位置している杭嘉湖平原は河川が密集しており、昔の交通が不

表11 浙江省における鎮区の人口および企業の分布 (単位: 人、個)

人口	鎮数	企業数	構成		鎮あたり企業数	鎮あたり非農業人口
			鎮数	企業数		
合計・平均	897	45,458	100	100.0	50.7	2,270
1000以下	431	11,243	48.1	24.7	26.1	474
1000-1500	123	5,680	13.7	12.5	46.2	1,231
1500-2000	76	3,492	8.5	8.7	51.9	1,702
2000-2500	53	2,825	5.9	6.2	53.3	2,222
2500-3000	31	1,227	3.5	2.7	39.6	2,781
3000-3500	37	2,589	4.1	5.7	70.0	3,222
3500-4000	20	1,799	2.2	4.0	90.0	3,723
4000-5000	37	4,077	4.1	9.0	110.2	4,506
5000-10000	55	5,748	6.1	12.6	104.5	7,200
10000以上	34	6,328	3.8	13.9	186.1	17,364

出所:『第一次浙江省農村社会経済普査資料』(データは1996年12月31日時点)。

表12：嘉興市合併前後の郷鎮数の変化 単位：個／百平方キロメートル、人、

	面積	人口	郷鎮密度	郷鎮数	うち郷	うち鎮
1998年	27.96	20,078	3.57	140	67	73
2001年	63.14	45,576	1.58	62	2	60

資料：『嘉興年鑑』1999年2002年より作成

表13：桐郷市合併前後の郷鎮数の変化 単位：個／百平方キロメートル、人、

	面積	人口	郷鎮密度	郷鎮数	うち郷	うち鎮
1998年	24.1	18,420	4.13	30	17	13
2001年	55.6	41,906	1.79	10	1	9

資料：『桐郷年鑑』1999年2002年より作成

便であった時代に川そのものが郷鎮あるいは村と村の間の自然の境目となっていたからだ」、「経済発展に伴って、小さな川がどんどん埋め立てられ、自然の障壁がもうなくなった。わが市のインフラ整備も整っているから、今以上の都市化を推進するには適当な区画調整が当然必要である」という答えであった。

桐郷市は、中国最大の経済都市である上海と浙江省の省都である杭州との真ん中に位置し、上海から高速道路でわずか1時間の距離にある。上海経済圏の絶えず拡大する影響を受け、また浙江省に独自の郷鎮企業の発展パターンにもとづく地域経済の隆盛など、桐郷市の経済発展は実に目覚ましいものがある。当市は1995年から連続して全国県市経済ランキング上位100入りを果たしており、1998年時点では全国で28位となっている。他の沿海地域と同じく桐郷市にも外資が入っているが、市のGDPに占める割合はそれほど大きくはない。地元産業は、シルクを中心とした紡績や、この地域の特産品である白菊花茶、湖羊皮加工などの地域資源を利用したものが多く、地場の郷鎮企業によって高付加価値をつけて販売するという比較的自立的な経済循環を行っている。また、浙江省の

経済発展に大きく寄与したさまざまな商品取引所の形成も当市に見られる。例えば、プ鎮の羊毛セーター市場は全国最大規模を誇り、地元の農村労働者を大勢雇用している。

また経済の発達、インフラ整備をもたらす最大の要因であり結果でもある。そして同時にインフラ整備は都市化の前提でもあるから、ここで道路および住宅・工場用地の整備についてその実態を探ってみたい。

データはやや古いが、桐郷市の1985年から1997年までの土地利用状況を表14に整理した。耕地面積が1割減少したことについて、一般的には、産業構造調整の結果であり、その代わりに園地が1割増えたとされている。しかし、耕地面積は絶対数が大きくその絶対的な減少分は園地の増加面積を遥かに超えており、またこれらの減少した耕地はほとんど城鎮建設や工場用地整備と交通用地に充用されている。城鎮建設そのものは都市化を意味しているが、実態的には工場用地の拡大によって農村部においても工業が伝統的な農業を代替しつつあることがわかる。都市化の前提である工場の集積が、この地域においてすでにある程度できているのである。では、こうした桐郷市における

表14 桐郷市における土地利用構成の推移 (単位：ムー)

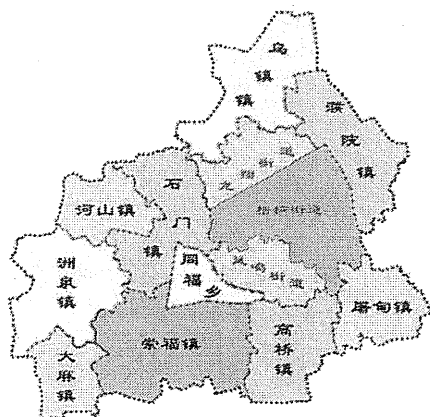
	1985年	1990年	1997年	1997/1985
土地面積総計	1,090,679	1,090,679	1,091,008	1.0
耕地	642,804	608,349	577,888	0.9
園地	224,011	242,909	241,255	1.9
林地	3,922	3,999	3,974	1.0
住民点・工場用地	103,793	117,399	142,165	1.4
うち工場用地	11,830	17,563	28,911	2.4
うち城鎮	6,707	8,761	17,001	2.5
交通用地	18,030	19,928	26,045	1.4
水域	97,697	98,093	99,680	1.0

出所：『桐郷土地誌』2000年、中国大地出版社、121-122頁より作成。

注：1ヘクタール＝15ムー

都市化による郷鎮区画の調整は、いったいどのように行われたのだろうか。

図8 桐郷市における合併前後の郷鎮分布図
2001年3街道9鎮1郷



桐郷市の郷鎮区画調整は、2つのタイプに分けることができる。まず、県政府の所在地のある鎮の市街地拡大によって、周辺の郷鎮を吸収するパターンである。このパターンでは、都市インフラの整備と商業の発達に伴って、非農業人口が増えたため、住宅開発が急激に展開されるようになった。元々の県政府所在地であった梧桐鎮は、1990年時点ではまだ面積4平方キロメートルしかなかった市街地が、2001年現在にはその面積が79平方キロメートルに達した⁵⁹。梧桐鎮は1998年の合併で周辺の4つの郷を吸収し、その名称も梧桐街道に変わった。また、市街地化がこれからも進むとみた市政府は2010年までの桐郷都市化計画を作り、梧桐鎮以外にもそれを挟む形で鎮を廃止して龍翔街道と鳳鳴街道を作った。

2つ目のタイプが鎮と郷の合併である。当市は1994年に郷、鎮、村のあいだの道路が全てつながるようになり、農村と都市の一体化が強まった。合併はおもに農村部の郷を近くの鎮に編入させ、村にある零細な郷鎮企業や個人経営企業を鎮の工業団地に移転させる形で行われている。

こうした城関鎮⁶⁰の拡大による周辺郷鎮の吸収合併や郷が鎮に編入される合併は、浙江省のほかの地域にもよく見られ、沿海部の都市化が進んだ他の地域でも同様であると思われる⁶¹。さらに、このほかに桐郷市ではデータの不足により確認できなかったが、いわゆる「中核鎮整備」による合併のパターンがある。鎮の密集しているところでは、鎮同士が、資源をめぐる競争を行い経済的な不効率をもたらした。そこで省政府は、より効率的な資源の分配を図るために、複数の鎮の中から立地

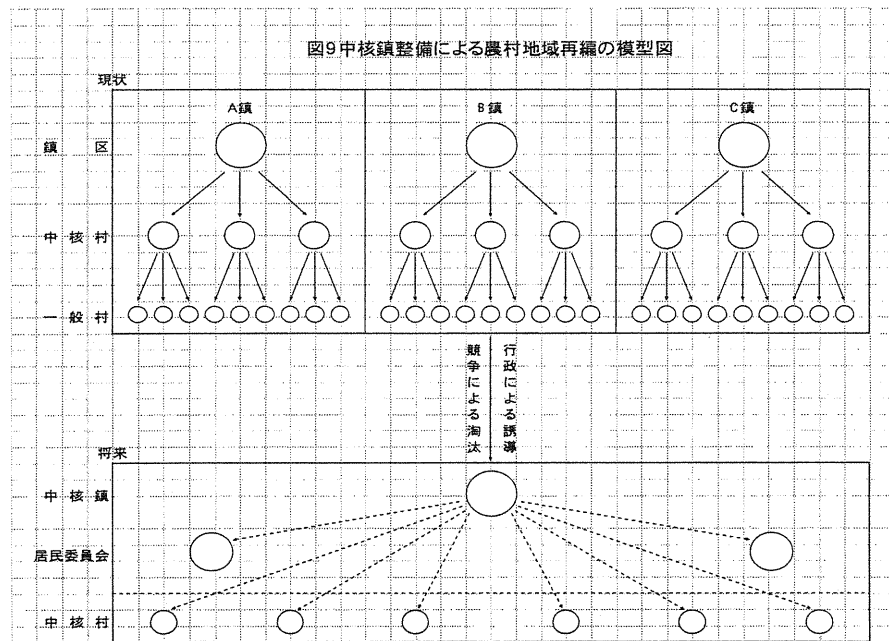
条件がよくかつ経済的基盤の優れたものを中核鎮として選択し、地域の中心として育成していく「中核鎮整備」政策をとっている。これは浙江省の倉南県、義烏市で見られるケースであり、江蘇省の南部にもよく見られるパターンである。

図9は、江蘇省南部の無錫市の都市化における中核鎮整備の概念図である。これは、いくつかの鎮を合併させることで中核鎮を作り、合併された鎮のうち人口が密集しているところに住民委員会を設け、さらに村の合併も進めて一般村を中核村にするというやり方を図で示したものである。ただし、この図では行政による誘導と競争による淘汰となっているが、筆者の現地調査からは、行政的な手段をもって、非常に強引に合併が進められたように思われる。そこで以下では、桐郷市が1998年の合併の際にとった具体的なやり方を、筆者が当市の民政局へ行った聞き取り調査をベースに実態を見てみることにしたい。

まず桐郷市の合併の流れについて簡単に紹介しよう。1998年2月に調整計画が市政府によってつくられ、省政府へ提出された。この計画は市が市の現状に基づいて作ったものであり、上級政府は計画作成に基本的に関与しない方針を採った。計画は1998年10月28日に省民政庁によって許可され、10月31日に市政府は郷鎮幹部大会を開いて区画調整を公布した。そして、11月1日市政府の調整工作組が合併調整に指定された郷鎮に入り、財政帳簿やファイルを一時的に凍結して連合弁公⁶²という形で合併を指導した。11月6日に郷鎮弁公室などの機関建物の移動が終わり、合併された郷鎮の名称が消滅した。11月9日には合併された郷鎮の財産の引き渡しなどが全て終了し、合併はわずか10日間の間に完成した。

さて、次に合併実施の際の注意事項として、以下の項目を確認しておく。

- ① 調整後、機構編成は小城鎮総合改革法案によって新たに定められる。
- ② 調整後の郷鎮幹部（招聘幹部を含む）は現在の待遇、身分を変更されない。彼らは適切に配置されなければならない。
- ③ 調整範囲内の郵便局、公安派出所、信用社、学校、衛生院、敬老院などは、現在のままにする。
- ④ 合併された郷鎮の財産、物資などは調整期においては凍結し、合併した郷鎮の郷鎮長が資産の点検、確認、受け渡しなどに責任を持つ。
- ⑤ 合併された郷鎮の財政上納基数を合併した郷鎮に組み入れる。



出所:季増民『変貌する中国の都市と農村』 芦書房、2004 年、69 頁。

- ⑥ 調整の後、もとの郷鎮が設定した 1998 年度の経済政策は変更しない。郷鎮企業の契約も変更しない。
- ⑦ 郷鎮区画が調整された後は、市級所管部門は新しくできた郷鎮についての審査指標を調整するために、協力しなければならない。

「合併調整について、前もって郷鎮と相談したか」という筆者の質問に対して、民政局の担当者は、「合併の際、前もって各郷鎮にその情報伝えれば、混乱を招きかねないからあえて知らせなかった。その結果何の混乱もなく、短期間で順調に合併が完成した」と述べた。合併がいかに強引なものであったかはこの話からも伺えよう。また、注意事項の②も興味深いところである。調整される郷鎮の幹部たちはその身分と待遇が変更されず、適切に配置されるとなっているが、これこそ郷鎮数が減っても人員が減らないことの原因と考えられる。

都市化推進のために沿海部地域でも郷鎮の合併が行われた。浙江省の例で見たように、そこでは合併が道路などのインフラがすでにある程度整備されていたところに集中して進められている。これは資源配分の効率性と環境面の配慮などにおいては、ある程度評価できるものと思われる。また、こうした経済先進地域での動きを見る際、市場経済の発達との関連性を看過してはならない。というのは、第 1 章で見たような中国の行政システムにおいては、各級の行政単位の間には序列があり、

その経済規模も大体その地位に見合うものであった。しかし、最近ではこれまでの序列は沿海部の急激な経済成長によって、少なくとも経済規模だけを見る限り、崩れてきている⁶³。市場経済化の波に乗った激しい生存競争が都市間で繰り広げられ、GDP の増大に向けて資本主義的な手法を用いながら、スピード、効率、資源、交通、企業誘致、外資導入などのありとあらゆる分野で激しい競争をしている。そうした競争においては、都市規模の拡大が必要となり、都市周辺地域が吸収されるのが、必然的な流れとなっているのである。

しかし、中国の郷鎮は単なる国家行政システムの 1 単位に過ぎないため、合併が政策決定から実行に移されるまで、地域住民の意見はまったく取り入れられていない状況に変化はない。そして、これこそが合併に際して生じたさまざまな問題を引き起こした根本要因と考えられるのである。

おわりに

本稿を終えるにあたって、中国農村部における地方基礎行政機構の再編について、筆者なりの見解を簡単に要約して結びとしたい。

郷鎮という中国農村部の基礎行政機構の性格は単なる国家統治システムの 1 単位であるに過ぎず、地域住民の利益を代表する地方自治体ではない。これは郷鎮人民代表を選出する際に、地域住民自らの意志で候補者を選出することができない仕組み

みになっていることからいえる。また、郷鎮は財政の独立性が乏しく、地方自治体としての財政的基盤をもっていない。郷鎮機構の仕組みは、中国各級地方行政機構と同様に、「条塊分割」、「党政不分」などの問題点を抱えている。さらに、郷鎮は行政システムの最末端に位置するため、上級行政機構から受ける圧迫が大きく、いわゆる「圧力体制」の直接的な受け皿となっている。

中国における郷鎮体制の確立は、共産党による政権の掌握と影響力を農村への浸透させる過程と並行したため、行政範囲の縮小が図られた。しかしその後は、集団化の推進のため、規模の拡大が進められた。そして、人民公社解体の後は、再び過去の郷鎮制へ戻り、変動は実に激しいものであった。

しかし、こうした変動はあくまでも国家が農村部を統治するために行われた政策の結果であり、地域住民の関与はまったくなかった。郷鎮は、今なお地方自治体と呼ぶにはほど遠いのが現実である。こうした状況の中で、筆者は1999年から2002年にかけての郷鎮再編に焦点を当て、その背景と実態を分析した。

国が合併を推進した背景には、近年の三農問題の深刻化、特に農民負担を軽減しようとする狙いがあった。現在の経済成長を重視する政策の下では、郷鎮政府は上からの義務的な職務を何とか達成しなければならない一方で、財政力が貧弱なために不法な資金調達が行われる。また、郷鎮の構造上の性格によって組織は膨張し、法定外の行政費用は増加し続けており、組織維持のために農民への費用徴収にはしる。この2つが、農民負担問題の最大の原因であると考えられる。

そこで国は、郷鎮の合併を通じて行政機構の簡素化を図り、財政支出の削減による農民負担の軽減を目指したのである。しかし、この改革は成功を収めたとはいえなかった。なぜなら、合併が進められても、人員の削減は進まないところが多い。また、合併された郷鎮機構についても、名称が変えられただけでそのまま存続しているのが一般的である。これは、人事制度の未整備によるところもあるが、上級部門との縦割り関係および「財務権限」と「事務権限」とが釣り合わないのが最大の原因であろう。

一方、浙江省のケースに見られるように、合併は主に都市周辺あるいは比較的豊かな地域で行われたことが印象的であった。特に筆者が調査した浙江省の東北部では、市場経済の発達およびインフラ整備による農村と都市との一体化傾向が強い。

また中国における最大の経済都市である上海との間にリンケージを設けようとする意欲もあって、合併が進められたと考えられる。これは、島恭彦のいう資本主義経済の発達による必然的な現象とも酷似している。

中国の都市・農村二元的制度は、改革開放体制の下で工業化、都市化が進む中で、変容を迫られた。それは、農村の基礎行政組織再編という形で進行した。中国の地域は不均等発展によって、合併にも2つのタイプが存在したことが確認できた。農村経済の疲弊に規定された行政財政の困窮による合併と、都市化を進めるための都市型合併がそれである。しかし、両者とも島が指摘した日本の昭和大合併とは異なる問題があった。それは中国の場合住民自治と団体自治が欠如しているという問題である。

われわれにとって、かつて島が日本の町村合併の類型を取り出した際に、ある前提を設けていたことは看過できない。すなわち、農村型合併にせよ、都市型合併にせよ、それは町村間の協議で行われる自生的合併であったことには変わりはない。こうした自生的合併ができる前提は、合併を進める主体が地方自治体であり、合併は常に「地域自治」と共に展開されることを島は強調した。しかし、中国の郷鎮は本来の意味での地方自治体ではないため、合併の際に地域住民の意志はまったく反映されていない状況にある。そのため、合併によって住民の利益が損なわれるケースが多発している。完全トップ・ダウン的な行政手段による強制合併の限界は、こうした地方自治不在にあるといえよう。

最後に、本稿では資料の不足により、合併の実態を分析するうえで重要と思われる合併前後の財政事情については触れえなかった。また、郷鎮が農民から費用徴収できる理由として、法律の不備のほかに、土地などの生産手段の所有権の帰属問題についても議論しなければならないだろう。さらに、合併の際に集団所有財産の配分がどのように行われたのかについても興味深い問題である。本稿の分析を踏まえ、これらの問題について更なる分析を行うことを今後の課題としたい。

1 民政部など7の部・委員会『关于乡镇区划调整工作的指导意见』2001年7月。

2 鄭有貴「郷鎮政権組織と制度変遷の特徴、機構膨張の成因及び対策検討」『中国農村観察』2000年4月。

3 朱守銀「中国農村城鎮化進行中の改革問題研究」『中国農村観察』2000年6月。

- 4 徐勇「县政、乡派、村治：乡村治理的结构性转换」
(<http://www.ccrs.org.cn/NEWSgl/ReadNews.asp?NewsID=1041>)
- 5 福島正夫『中国の人民民主政権』東京大学出版会、1965年。
- 6 福島裕『人民公社』勁草書房、1967年。
- 7 嚴善平『中国農村・農業經濟の転換』勁草書房、1997年。
- 8 張玉林『転換期における中国国家と農民』農林統計協会2001年。
- 9・成付「关于深化乡镇体制改革的研究报告」『開放時代』2004年2月号。
- 10 季増民『変貌する中国の都市と農村』芦書房、2004年。
- 11 島恭彦編『町村合併と農村の変貌』有斐閣、1958年。
- 12 1982年の『憲法』では第59条では「郷鎮政府はわが国農村部における基礎行政組織である」としている。
- 13 また、鉱山のある地域、国境地域、少数民族地域においてはそれぞれ異なる基準をとっている。
- 14 中国では農村人口の都市部への流入を阻止するため、戸籍制度をつくり、「離土不離郷」つまり離農しても農村から離れないことを政策的、制度的に進めてきた歴史がある。農村戸籍制度についての研究として、南進亮等編『流れ行く大河——中国農村労働力の移動』日本評論社、1999年がある。
- 15 池上惇『地方財政論』同文館、1979年。
- 16 李懐「郷鎮政府」によると上海の1992年における農村人大主席234人のうち149人が郷鎮の党委員会書記か副書記が兼任している。
(<http://www.tytf.net/nongcun/xiangzhen.html>)
- 17 孫一萱「分税制改革以後の中国の地方財政に関する考察——天津市地方財政を中心に」『アジア研究』2001年4月第47巻2号、pp.6-8。
- 18 教育は今、郷村財政の最大の負担となっている。「義務教育法」のなかに、「各級人民政府が教育事業費を調達し、保証する義務を持つ；予算内の教育投資にかんして、中央・地方政府は義務教育への財政投資を通常財政支出の増加率を上回るペースで漸次増やしていくことを保証しなければならず、郷の財政収入は主に義務教育事業に投資すべきである」。つまり、郷鎮の実情に應ずるのではなく、必ず達成しなければならない義務となっている。それに次いで、また、安徽省などにおいて、行政人員の給与も最優先とされている。
- 19 孫一萱の天津市（前掲論文注5）、大島一二の江蘇省、石田潤の河南省についての研究を参照。大島一二『現代中国における農村工業化の展開——農村工業化と農村經濟の変容——』筑波書房、1993年。石田潤編『内陸中国の変貌——改革開放下の河南省鄭州市域』ナカニシヤ出版、2003年。
- 20 孫一萱の研究では、元々郷鎮には配分されるべき地方税の一部も県と共同で配分されることとなっている。前掲論文注5。
- 21 張忠任『現代中国の政府間財政関係』御茶の水書房、2001年。
- 22 一例を挙げれば、小林弘二「人民公社の解体と農村の再編成——基底社会の民主化への道」『アジア経済』1990年9月10月を参照。
- 23 嚴善平『中国農村・農業經濟の転換』勁草書房1997年、p.130。
- 24 郭正林『中国郷村的治理結構：歴史・現状・与現実』中国農村研究網。
(<http://www.ccrs.org.cn/NEWSgl/ReadNews.asp?NewsID=532>)
- 25 河原昌一郎『詳解中国の農業と農村：歴史・現状・変化の胎動』農山漁村文化協会、1999年。
- 26 小林弘二『20世紀の農民革命と共産主義運度——中国における農業集団化政策の生成と瓦解』劉草書房、1997年、p.598。
- 27 榮敬本、崔之元『从压力形体制向民主合作型体制的转变——县乡两级政治体制改革』中央翻译出版社、1998年、p.94。
- 28 沈延生「中国乡制的回顾与展望」による、『戰略与管理』2003年1月、pp.52-67。
- 29 『中国農村学』、中央党校出版社2001年、下巻、pp.180-188。
- 30 田原史記『現代中国における権力と支配』アジア政経学会1999年、pp.67-69及びpp.239-249。
- 31 前掲『中国農村学』pp.180-188。
- 32 大とは規模が大きいこと、公とは公平のことを意味する。
- 33 郭正林『中国郷村的治理結構：歴史・現状・与現実』中国農村研究網。
(<http://www.ccrs.org.cn/NEWSgl/ReadNews.asp?NewsID=5532>)
- 34 しかし、これは他の地域においても同じかどうかその脈絡がまだつかめていないので、今後の課題としたい。朱守銀によれば、この時期の郷鎮数の減少について「撤区、撤鎮」の結果であるという見方もある。人民公社から郷鎮に切り替える際に県と郷鎮の間に県の出先管理機関として区を設置したことがあるが、効率が悪いと91-92年にそれを撤廃して郷鎮の規模を大きくする動きがあったという。「中国農村城鎮化進行中の改革問題研究」『中国農村觀察』2000年6月、pp.12-13。
- 35 共産党中央委員会2004年1号文件。
- 36 張玉林『転換期における中国国家と農民』農林統計協会2001年、pp.92-93。
- 37 『前哨』では1996年5月に公安部の内部資料を公表し、1995年中国全土で起こった請願、違法デモ、ストライキ、党、政府機関包囲・占拠事件は1万3,000件で、その中70%が農村の郷鎮地域で行われたものと報告されている。
- 38 嚴善平『農民国家の課題』名古屋大学出版会2002年、p.100-101。
- 39 沈金虎『京大学生物資源經濟研究』2001年12号、p.128。
- 40 沈延生「中国乡制的回顾与展望」による、『戰略与管理』2003年1月、pp.52-67。
- 41・成付「关于深化乡镇体制改革的研究报告」による、『開放時代』2004年2月、pp.35-42。
- 42 張軍「乡镇财政制度缺陷于农民负担」によると、その比率は1998年さらにピークの38.78%に達した。『中国農村觀察』2002年4月、p.3。
- 43 胡家勇「我国政府规模的系统分析」『經濟研究』1996年2月。
- 44 鄭有貴「郷鎮政權組織と制度変遷の特徴、機構膨張の成因及び対策検討」『中国農村觀察』2000年4月、p.36。
- 45 張玉林『転換期における中国国家と農民』農林統計協会、2001年、p.109。
- 46 「关注三农系列报道二 试问乡镇机构走向」華商網。
(http://news.huash.com/gb/news/2004-03/18/content_905897.htm)
- 47 2000年に中央政府は安徽省で税制改革実施したこの改革は農民負担を軽減するために、それまで別々に徴収した税と費を一本化し、固定税率と取ることとなった。
- 48 韓俊「西部开发与三农问题」

(<http://bbs.people.com.cn/wsrmlt/jbft/2001/07/070802.html>)

⁴⁹ 合併前後の郷鎮数はそれぞれ沐陽県 36、18、栗陽市 30、16、宝応県 32、15 である。

⁵⁰ 朱守銀等「农村税费改革试点和乡村管理体制跟踪研究报告」

⁵¹ 阿古智子「農民負担問題からみる中国基礎政權改革の行方」『東亜』2003 年 6 号、pp.53-65。

⁵² 周扬、鮑小东 「新政府元年：案例—乡镇撤并浪」

⁵³ 同上注 37 参照。

⁵⁴ 黄勇、宋炳堅「推進浙江農村工業化与城鎮化互動發展的思考」『中国農村觀察』2000 年 5 月、p.43。

⁵⁵ 朱守銀「中国農村城鎮化進行中の改革問題研究」『中国農村觀察』2000 年 6 月、p.11。

⁵⁶ 統計によると同じ工業用地であっても農村部の 1 ヘクタールあたり生産高は都市部のわずか 10 の 1 しかない。黄勇、宋炳堅「推進浙江農村工業化与城鎮化互動發展的思考」『中国農村觀察』2000 年 5 月、p.45。

⁵⁷ 李鉄「健康有序发展小城镇」『人民日報』2000 年 4 月 7 日第 2 版。

⁵⁸ 『嘉興年鑑』2001 年。

⁵⁹ 1990 年データは『桐郷市地図冊』、2001 年データは『梧桐街道統計資料』2002 年、p.7 による。

⁶⁰ 県政府の所在地である鎮。

⁶¹ 季増民の江蘇省南部にある無錫市の都市化に関する研究にも同じようなことが書かれている。季増民『変貌する中国の都市と農村』芦書房、2004 年、p.69。

⁶² 県政府の合併を指導する人と郷鎮幹部と一緒に仕事する。

⁶³ 一部の地級市の GDP が他の省を超えており、また一部の県級市が地級市を超えている。詳細は莫邦富「都市序列、資本主義で激変」を参照、鮫島敬治編『資本主義へ疾走する中国』日本経済新聞社、2004 年、pp.91-113。

(2005 年京都大学大学院経済学研究科修士論文)